426. 35 коп.

ОБЩЕДОСТУПНАЯ БИБЛІОТЕКА.
„ЗАДАЧИ СВОБОДНОЙ РОССІИ“.
Серія IV. «Мѣстное Самоуправленіе».

РЕФОРМА
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНІЯ.

Н. М. Тоцкій.

ПЕТРОГРАДЪ.
„Акц. О-во Муравей“.
1917.

Общедоступная библіотека „Задачи Свободной Россіи“

Цѣна 15—20 коп. за печатный листъ въ 16 страницъ.

Подготовляются къ печати:

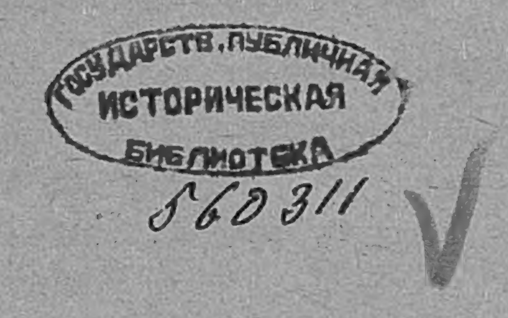
	Цѣна.
Изъ серіи: „Политическая Библіотека“.	
Н. Казминъ. Союзныя государства	— к.
— Свобода слова и печати	— »
М. Лазерсонъ, пр.-доц. Власть президента республики	— »
— Всеобщее избирательное право	— »
— Національность въ государствѣ	— »
П. Люблинскій, проф. Независимый выборный судъ	— »
— Отвѣтственность должностныхъ лицъ	— »
А. Люблинскій. Какъ создаются законы	— »
Я. Магазинеръ. Союзная Конституція Швейцарской Федераціи	— »
Э. Понтовичъ. Выборы въ Учредительное Собраніе	— »
Изъ серіи: „Современный соціализмъ и рабочее движеніе“.	
А. Балабанова. Итальянская соціалъ-демократія	— »
И. Боричевскій. Разногласія въ русскомъ соціализмѣ	— »
— Три интернаціонала	— »
Ф. Конъ. Циммервальдъ	— »
— Историческій очеркъ польскихъ соціалистическ. движеній	— »
Г. Линдовъ. Исторія россійск. соціалъ-демократіи	— »
М. Нахимсонъ (Spectator). Внѣшняя политика соц.-демократіи	— »
М. Туганъ-Барановскій. Земельная реформа	— »
М. Хейсинъ. Очеркъ исторіи рабочаго движенія въ Россіи	— »
Изъ серіи: „Рабочая Библіотека“.	
Н. Вигдорчикъ. Соціальное страхованіе	— »
— Страхованіе отъ безработицы	— »
І. Войтинскій. Минимальная заработная плата	— »
А. Гойхбаргъ. Свобода коалицій	— »
Л. Клейнбортъ. Сельско-хозяйственные рабочіе въ Россіи	— »
І. Кулишеръ. Какъ живутъ рабочіе въ Англіи	— »
Г. Линдовъ. Дѣтскій трудъ	— »
— Биржа труда	— »

ОБЩЕДОСТУПНАЯ БИБЛІОТЕКА
„ЗАДАЧИ СВОБОДНОЙ РОССІИ“.
Серія «Мѣстное Самоуправленіе».

РЕФОРМА
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНІЯ.

Н. М. Тоцкій.

ПЕТРОГРАДЪ.
Акц. О-во „Муравей“.
1917.


ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
560311

I.

Революція широко распахнула всѣ двери и окна, широкой волной впустила демократію на путь государственнаго строительства. Какъ и всякая революція, она развивается по двумъ направленіямъ: творческому и разрушительному. Конечно, дѣло разрушенія, какъ и творчества, не знаетъ опредѣленныхъ рамокъ. Разрушеніе, производимое на первыхъ шагахъ революціи есть уничтоженіе изжитыхъ политическихъ формъ и соціальныхъ связей. Однако, разрушительный процессъ революціи не останавливается въ данномъ мѣстѣ; онъ движется дальше, становясь уже не двигателемъ общественнаго развитія, а началомъ общественнаго разложенія, ведетъ къ разрыву всѣхъ правовыхъ тканей. Въ этомъ періодѣ онъ сталкивается съ творческими силами революціи; между обоими направленіями происходитъ борьба, дающая тотъ или иной соціально-политическій результатъ въ формѣ опредѣленнаго правового строя. Самый результатъ въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ того, что успѣло дать творческое направленіе революціонныхъ процессовъ.

Въ этомъ отношенiи едва ли ни наиболѣе существенное значенiе имѣютъ тѣ работы по реформѣ мѣстнаго управленiя и самоуправленiя, которыя начались въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ съ 26 марта 1917 года. Онѣ создаютъ новыя правовыя формы мѣстной жизни, передавая большинство задачъ государства по управленiю на мѣстахъ органамъ мѣстнаго самоуправленiя: поселковому, волостному, уѣздному и губернскому земскому, городскому, оставляя за государствомъ лишь надзоръ за законностью дѣйствiй самоуправляющихся учрежденiй и передавая разрѣшенiе протестовъ противъ незакономѣрныхъ дѣйствiй независимымъ административнымъ судамъ. Наконецъ, полицiя, какъ орудiе государственной опеки, уничтожается. Вмѣсто нея правилами 17 апрѣля 1917 г. вводится милицiя, заботящаяся объ охранѣ спокойствiя и безопасности, причемъ и это дѣло передается самоуправленiю.

Такимъ образомъ, весь строй мѣстной жизни преображается. Однимъ изъ первыхъ результатовъ работы Совѣщанiя по реформѣ мѣстнаго самоуправленiя и управленiя явилась реформа избирательнаго права въ городскомъ самоуправленiи по правиламъ 15 апрѣля 1917 г., которая въ корнѣ разошлась съ началами, предложенными комиссiей Государственной Думы и Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ при старомъ режимѣ.

II.

Основы избирательнаго права по дѣйствовавшему до сихъ поръ Городовому Положенію 1892 г. были насквозь проникнуты классовымъ духомъ. Избирательное право, по этому Положенію, принадлежитъ отдѣльнымъ лицамъ и обществамъ, товариществамъ, состоящимъ въ русскомъ подданствѣ, либо учрежденнымъ на основаніи законовъ Имперіи. Какъ тѣ, такъ и другія должны удовлетворять одному изъ слѣдующихъ имущественныхъ цензовъ: 1) либо владѣть, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе одного года недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ оцѣночнымъ въ пользу города сборомъ, если это имущество по городской оцѣнкѣ стоитъ, въ зависимости отъ величины города, не менѣе 300 – 3000 р.; 2) либо содержать не менѣе года въ предѣлахъ городского поселенія предпріятія, требующія выборки промысловыхъ свидѣтельствъ: торговаго—первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнаго—первыхъ 5 разрядовъ, пароходное—за содержаніе котораго уплачивается промысловаго налога свыше 50 руб., а для Москвы и того выше. Для пользованія избирательнымъ правомъ, кромѣ того, установленъ возрастъ въ 25 лѣтъ, непосредственными избирательными правами пользовались лишь лица мужского пола.

Лица мужского пола, не достигшія 25 лѣтъ, а равно всѣ лица женскаго пола, удовлетворяющія вышеозначеннымъ условіямъ имущественнаго ценза, осуществляютъ право выборовъ только черезъ уполномоченныхъ.

Законъ, далѣе, лишалъ избирательнаго права лицъ, нравственно опороченныхъ, причемъ въ послѣднюю группу были отнесены, наряду съ осужденными и лишенными правъ за преступленія, также и лица, состоящія подъ слѣдствіемъ и судомъ, несостоятельные должники, за исключеніемъ несчастныхъ, лишенныя духовнаго званія или сана за пороки или исключенныя изъ среды общества, состоящія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, содержатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ и, наконецъ, лица, за коими числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада ихъ. Заключительнымъ ограниченіемъ избирательнаго права является п. I, прим. 3, ст. 24, гласящій: „евреи не допускаются къ участію въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ и собраніяхъ домохозяевъ..., а также къ занятію должностей по городскому общественному управленію и къ завѣдыванію отдѣльными отраслями городского хозяйства и управленія“.

Избираемость совпадала съ избирательнымъ правомъ, съ тою важною оговоркою, что „число гласныхъ изъ нехристіанъ не должно превышать $^1/_5$ общаго числа гласныхъ“.

Для производства выборовъ по общему пра-

зилу, согласно Положенію 1892 г., образуется одно избирательное собраніе, хотя, въ случаѣ неудобства производить выборы въ одномъ избирательномъ собраніи, предоставляется съ разрѣшенія губернатора разбить городъ на избирательные участки (ст. 34). Выборы по Положенію 1892 г. должны были производиться закрытою баллотировкой шарами, и только по закону 19 апрѣля 1906 г. разрѣшено было примѣнять избирательныя записки, „въ которыхъ должны быть указаны лица, за которыхъ избиратель подаетъ свой голосъ“ (ст. 471).

Изложенный избирательный порядокъ едва ли нуждается въ поясненіи. Онъ весь построенъ на, такъ называемомъ, реальномъ (имущественномъ, налоговомъ) представительствѣ, иначе говоря, проникнутъ не демократическимъ началомъ представительства гражданъ, а началомъ представительства интересовъ имущественныхъ группъ населенія. Въ немъ, кромѣ того, имѣются и нѣкоторыя особенности, созданныя условіями полицейскаго государства и національной нетерпимости стараго порядка. Это— лишеніе избирательнаго права евреевъ, за исключеніемъ тѣхъ городскихъ поселеній, гдѣ они имѣли право жительства (черта еврейской осѣдлости), и гдѣ гласныхъ евреевъ назначало губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе (ст. 24, прим. 3, п. 2); затѣмъ, избирательныхъ правъ лишались лица, состоящія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, установленномъ администраціей, а также лишенныя духовнаго званія или

исключенныя изъ среды общества (дворянскаго, крестьянскаго и т. д.).

Выборы были весьма простые (баллотировка шарами) и расчитаны на чрезвычайно небольшой кругъ избирателей. И, дѣйствительно, въ городахъ Россіи жителей, внесенныхъ въ избирательные списки, по общему правилу, былъ только 1% всего населенія города. Въ нѣкоторыхъ городахъ этотъ процентъ падалъ еще ниже; такъ, при выборахъ въ 1916 г. въ московскую городскую думу изъ $2^{1}/_{2}$ милліоновъ жителей внесенными въ избирательные списки оказались 9432 лица, т. е. 0,37% всего населенія; принимали же участіе въ выборахъ 2806 человѣкъ, т. е. 0,11% жителей Москвы; но иногда процентъ повышался до 2%: въ Ревелѣ при выборахъ гласныхъ въ 1913 году изъ 116.132 жителей въ избирательные списки было внесено 2316, т. е. 1,99%, участвовало же въ выборахъ 1711 избирателей.

Ту же картину можно было наблюдать обычно и въ другихъ городахъ.

Ничтожность количества избирателей часто зависѣла отъ значительно пониженной оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, домовъ и т. д. Нерѣдко городская оцѣнка ихъ была ниже дѣйствительной стоимости на 300—400 и даже 1000%. Этимъ путемъ города понижали собственное обложеніе, а вмѣстѣ съ тѣмъ выбрасывали за бортъ городского самоуправленія массу мелкихъ цензовиковъ-избирателей.

III.

Неудовлетворительность городского представительства по Положенію 1892 г., рѣзко классовый характеръ, лишавшій подавляющее большинство мѣстнаго населенія всякаго вліянія на городскія дѣла, вмѣстѣ со многими другими недостатками закона, давно уже поставили на очередь вопросъ о реформѣ Городового Положенія. Уже въ Положеніи объ общественномъ управленіи Петрограда 1903 г. была пробита брешь въ цензовомъ городскомъ самоуправленіи допущеніемъ къ избирательнымъ урнамъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ государственнаго квартирнаго налога. Въ извѣстномъ указѣ 12 декабря 1904 г. „о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка“ было признано неотложнымъ „призвать къ дѣятельности въ этихъ учрежденіяхъ (городскихъ и земскихъ), на однородныхъ основаніяхъ, представителей всѣхъ частей заинтересованнаго въ мѣстныхъ дѣлахъ населенія“.

Однако, далѣе обѣщаній дѣло реформы городскихъ учрежденій не подвигалось. Въ деклараціи П. А. Столыпина во 2-й Государственной Думѣ (1907 г.) было заявлено, что проекты

реформы мѣстнаго самоуправленія готовы и въ скоромъ времени будутъ внесены въ Думу. Дѣйствительно, въ проектѣ „Положенія о губернскомъ управленіи“ 1908 года имѣется цѣлый рядъ положеній, касающихся надзора за мѣстнымъ самоуправленіемъ. Но проектъ этотъ дальше вѣдомственнаго обсужденія не пошелъ. Въ 1911 году вопросъ о реформѣ городского избирательнаго права возбуждается снова, но и на этотъ разъ вопросъ роковымъ образомъ замираетъ.

Между тѣмъ, начавшаяся война все острѣе и острѣе ставила вопросъ о демократизаціи городского самоуправленія, о необходимости привлеченія широкихъ массъ населенія къ участію въ небывало возросшей дѣятельности мѣстнаго самоуправленія. Послѣ отступленія 1915 г. и образованія въ Государственной Думѣ прогрессивнаго блока вопросъ о реформѣ мѣстнаго самоуправленія ставится уже въ число ближайшихъ задачъ Государственной Думы. Въ деклараціи прогрессивнаго блока, опубликованной 25 августа 1915 г., въ „программу законодательныхъ работъ, направленныхъ къ организаціи страны для содѣйствія побѣдѣ и къ поддержанію внутренняго мира“, было, между прочимъ, включено скорѣйшее измѣненіе Городового Положенія 1892 г. Осенью того же года въ Государственной Думѣ была образована „Комиссія по реформѣ Городового Положенія“, которая начала спѣшную переработку Положенія, и къ лѣту 1916 г. проектъ въ общемъ былъ составленъ.

Осенью того же года, подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія и Государственный Думы, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ также принуждено было образовать междувѣдомственное совѣщаніе, которое съ необычайной для этого вѣдомства поспѣшностью разработало проектъ Городового Положенія—къ началу 1917 г.

На указанныхъ проектахъ лежитъ печать тѣхъ классово-куріальныхъ избирательныхъ началъ [1]), отъ которыхъ ни правительство, ни руководящее большинство 3-й и 4-й Государственной Думы не могло избавиться. Проекты реформы городского самоуправленія имѣли постоянное устремленіе въ сторону прусской классовой системы выборовъ. На этихъ основахъ, въ частности, построены и думскій, и вѣдомственный проекты 1916 г.

---

[1]) Куріи это—раздѣленіе избирателей на группы, каждая изъ которыхъ выбираетъ гласныхъ особо. Раздѣленіе это производится либо въ зависимости отъ рода имущества (землевладѣльцы, домовладѣльцы и т. д.), либо по размѣру уплачиваемыхъ налоговъ (крупные плательщики, средніе и мелкіе).

IV.

Проектъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ выработанъ позже, въ основаніе его положенъ проектъ Государственной Думы, но послѣдній значительно демократичнѣе въ отношеніи размѣровъ имущественнаго ценза. По проекту Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, избирательнымъ правомъ пользуются: 1) лица, владѣющія на правѣ собственности, либо пожизненнаго владѣнія, или по праву застройки недвижимыми имуществами, стоющими по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія оцѣночнаго сбора, отъ 250 до 2000 р., смотря по количеству населенія въ городѣ; 2) затѣмъ, лица, владѣющія предпріятіями, требующими выборки промысловыхъ свидѣтельствъ: торговыхъ—первыхъ трехъ разрядовъ, промысловыхъ—6 разрядовъ и пароходныхъ—цѣна не указана; 3) наконецъ, къ этимъ двумъ категоріямъ избирателей, извѣстныхъ Городовому Положенію 1892 г., была добавлена новая—лица, занимающія не менѣе 2 лѣтъ помѣщенія для жилья, квартирный сборъ съ коихъ въ послѣдній передъ выборами годъ былъ не ниже 0,01 части стоимости недвижимаго имущества, дающаго право на участіе въ выбо-

рахъ (ст. 48). Думскій проектъ требуетъ относительно всѣхъ трехъ категорій избирателей, чтобы они уплачивали оцѣночный сборъ, сборъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ или квартирный въ пользу города сборъ, безъ указанія стоимости недвижимаго имущества, разрядовъ промысловыхъ свидѣтельствъ или высоты квартирнаго сбора. Сверхъ того, срокъ найма помѣщенія для жилья пониженъ въ думскомъ проектѣ съ 2 лѣтъ до одного года (ст. 2).

Надо, впрочемъ, оговориться, что эта демократизація со стороны октябристовъ ставилась въ тѣсную связь съ классовой системой выборовъ. На тотъ случай, если бы классовая система была отвергнута, „партія 17 октября“ предлагала другой проектъ: къ 2 группамъ избирателей по Городовому Положенію 1892 г. ею добавлялась третья—лица, занимающія помѣщеніе для жилья, наемная цѣна коего, въ зависимости отъ размѣра города, колеблется отъ 120 до 720 рублей.

Таковы условія имущественнаго ценза. Новшествомъ обоихъ проектовъ является предоставленіе активнаго избирательнаго права (права избирать) лицамъ обоего пола; думскій проектъ, сверхъ того, предоставляетъ избирательныя права евреямъ, между тѣмъ, какъ вѣдомственный проектъ оставляетъ въ силѣ всѣ существующія для нихъ ограниченія (ст. 61). Ограниченія личныхъ правъ въ обоихъ проектахъ сохранены въ томъ видѣ, какъ они установлены Городовымъ Положеніемъ 1892 г., съ

тою лишь разницею, что вмѣсто содержателей и сидѣльцевъ винныхъ и ведерныхъ лавокъ вставлена другая группа лицъ, лишаемыхъ избирательныхъ правъ, это, именно, лица, осужденныя за уклоненіе отъ воинской повинности.

Что касается пассивнаго избирательнаго права (права быть избраннымъ въ гласные), то вѣдомственный проектъ вводитъ для гласныхъ еще и образовательный цензъ: въ городахъ съ населеніемъ до 50 тысячъ жителей не ниже курса начальнаго училища, а свыше 50.000— не ниже высшаго начальнаго училища (ст. 38). Но, конечно, суть обоихъ проектовъ въ классовой системѣ выборовъ. Оба проекта почти въ одинаковыхъ выраженіяхъ говорятъ о дѣленіи всѣхъ избирателей на 3 или на 2 разряда (въ болѣе мелкихъ городахъ), въ зависимости отъ суммы уплачиваемыхъ ими сборовъ, и объ избраніи каждымъ разрядомъ одинаковаго числа гласныхъ. Оба же проекта предвидятъ, что въ I разрядѣ число избирателей будетъ менѣе тройного числа гласныхъ, подлежащихъ избранію, и устанавливаютъ правила перечисленія избирателей изъ II разряда въ I. Устанавливается также и возможность раздѣленія городовъ на избирательные участки, при числѣ избирателей свыше опредѣленнаго количества (по думскому проекту при 500).

Такимъ образомъ, организація городскихъ самоуправленій, переживъ полувѣковую исторію, снова вернулась, по этимъ проектамъ, къ

исходнымъ началамъ—къ Городовому Положенію 1870 г.

Обращаясь къ классовому порядку выборовъ, необходимо замѣтить, что онъ, въ сущности, является завершеніемъ реальнаго (собственническаго) порядка представительства, какъ онъ былъ выраженъ еще въ XVI вѣкѣ въ Англіи въ совѣтѣ офицеровъ Кромвеля Эйртономъ, который утверждалъ, что „участвовать въ дѣлахъ управленія, въ выборахъ лицъ, составляющихъ законы, можетъ только тотъ, кто связанъ прочными интересами съ тою или иною частью государства“. Эту связь онъ видѣлъ во владѣніи собственностью.

Если признать, что выборы суть представительство интересовъ, а не представительство гражданъ, то отсюда уже самъ собою напрашивается выводъ, что значеніе избирателя должно соотвѣтствовать его имущественной заинтересованности въ дѣятельности государства или мѣстнаго самоуправленія, т. е. признать то, что сказалъ нѣмецкій ученый Гнейстъ—„равныя повинности, равныя права“. Весь вопросъ будетъ заключаться лишь въ томъ, какъ выразить это соотвѣтствіе. На практикѣ мы имѣемъ два вида зависимости избирательныхъ правъ отъ тяжести повинностей. Въ Бельгіи, Скандинавскихъ государствахъ и въ Финляндіи при коммунальныхъ выборахъ (въ органы мѣстнаго самоуправленія, коммуны) введенъ множественный вотумъ, при которомъ одинъ избиратель можетъ имѣть два или даже много

голосовъ на выборахъ. Въ Пруссіи же, Саксоніи и Баденѣ—классовая система выборовъ. Германскіе ученые юристы (Шеффлэ, Моль, Гнейстъ и др.), въ оправданіе этой системы выборовъ, ссылаются на ея національныя основы, они находятъ, что еще варварскія племена были раздѣлены на три класса—дворянъ, свободныхъ и полусвободныхъ; то же троякое дѣленіе, говорятъ они, повторяется и въ сословіяхъ рейхстага (курфюрсты, князья и города), причемъ каждое изъ нихъ несло приблизительно $^1/_3$ повинности.

Ссылка на „исконныя начала" и „національный духъ" едва ли, однако, убѣдительна, ибо нѣтъ рѣшительно никакого сходства между простымъ дѣленіемъ избирателей на 3 разряда въ зависимости отъ уплачиваемыхъ ими налоговъ, и „органическимъ" дѣленіемъ общества на сословія или даже на экономическіе классы. Извѣстенъ примѣръ одного избирательнаго участка въ Берлинѣ, гдѣ на выборахъ 1893 г. въ числѣ избирателей находились: имперскій канцлеръ и три министра, 4 жокея и конюха, 2 майоратныхъ владѣльца, 56 кучеровъ, лакеевъ и камердинеровъ, 6 банкировъ и т. п. Не трудно видѣть, что никакой внутренней связи тутъ найти нельзя.

Случайность состава при такомъ произвольномъ соединеніи обнаруживается особенно ярко тогда, когда избиратели не составляютъ одного собранія, а выборы раздѣлены на участки, какъ въ Пруссіи по закону 1896 года. Такъ, напри-

мѣръ, при частичныхъ выборахъ въ 1917 г. въ Прусскій ландтагъ въ II берлинскомъ участкѣ избиратели, живущіе на одной улицѣ въ домѣ № 56 или № 59 должны уплачивать 21.479 марокъ налоговъ (около 10.500 рублей), чтобы быть въ I-мъ разрядѣ, а рядомъ въ домѣ № 57, приходящемся на другой избирательный участокъ, можно избирать въ I-мъ разрядѣ уже со 156 марками налоговъ. Обратная случайность зависитъ отъ мѣста фамиліи избирателей по алфавиту.

Смыслъ этой системы, конечно, не въ національныхъ основахъ, а въ самомъ существѣ воззрѣній на представительство. Это одинъ изъ способовъ введенія неравнаго избирательнаго права, обезпечивающій свыше всякой мѣры интересы экономически наиболѣе сильныхъ и лишающій всякаго значенія голосъ малоимущаго избирателя. Цифры наглядно показываютъ, до какихъ огромныхъ размѣровъ доходитъ это неравенство. Въ Эссенѣ, напримѣръ, былъ случай, когда въ качествѣ избирателя I класса явился одинъ человѣкъ, а во II классѣ ихъ было 2000; при послѣдующихъ выборахъ въ I классѣ оказались внесенными въ списки 4 избирателя, во II—353 и въ III—5367: иначе говоря, голосъ избирателя III разряда сплошь и рядомъ оказывался равнымъ лишь 1/2000—1/1500 голоса избирателя I разряда. Сосредоточіе въ немногихъ рукахъ денежныхъ и промышленныхъ капиталовъ, все болѣе и болѣе развивающееся, неуклонно увеличиваетъ это неравенство, что видно на примѣрѣ Берлина, гдѣ избиратели

распредѣлялись въ процентахъ слѣдующимъ образомъ:

Годы.	I классъ	II классъ	III классъ
	% % всего числа избирателей.		
1880	2,20	10,10	87,70
1899	0,24	2,41	95,35

Изъ изложеннаго видно, что проектъ реформы городского избирательнаго права, выработанный въ 1916 г. комиссіей Государственной Думы, подъ флагомъ приближенія избирательнаго права къ размѣрамъ всеобщаго, проводилъ неравное избирательное право. Съ точки зрѣнія демократизаціи городского самоуправленія едва ли даже можно отвѣтить, ухудшалась или улучшалась проектомъ система, принятая Городовымъ Положеніемъ 1892 г. Надо думать, что для большинства русскихъ городовъ, съ ихъ простой жизнью, намѣчавшаяся реформа принесла бы нѣкоторое расширеніе круга избирателей, но вмѣстѣ съ тѣмъ и породила бы сильную борьбу. Но для большихъ городовъ съ крупной, быстро развивающейся промышленностью, она означала бы устраненіе широкихъ массъ населенія отъ всякаго серьезнаго участія въ городской дѣятельности. О проектѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и говорить не приходится. Скромное расширеніе избирательнаго права, касающееся лицъ, занимающихъ помѣщенія для жилья, цѣликомъ, разумѣется, уничтожалось бы введеніемъ куріальныхъ выборовъ.

Подводя итоги обоимъ проектамъ, надо сказать, что они въ основѣ своей стоятъ на старой точкѣ зрѣнія. О нихъ, въ особенности о думскомъ проектѣ, можно сказать, что они дѣлаютъ шагъ по пути къ демократизаціи, но продолжаютъ въ главномъ стоять на почвѣ не демократической, а реальной системы представительства, на почвѣ представительства не гражданъ, а собственническихъ интересовъ. Заслуживаетъ, однако, быть отмѣченнымъ предоставленіе непосредственныхъ избирательныхъ правъ женщинамъ, какъ первый и рѣшительный шагъ, невѣдомый до сихъ поръ нашему городскому самоуправленію; нельзя также не указать и на устраненіе ограниченій для евреевъ по думскому проекту. Въ остальномъ проекты сохраняютъ старое вино въ новыхъ, по видимости, мѣхахъ.

V.

Послѣ происшедшаго въ февралѣ 1917 г. великаго переворота вопросъ о переустройствѣ мѣстнаго самоуправленія былъ поставленъ, какъ основная ближайшая задача момента. Эта отвѣтственная задача была возложена на Совѣщаніе по реформѣ мѣстнаго управленія и самоуправленія, образованное при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ и открывшее свою дѣятельность 26 марта 1917 г. Едва ли со времени законодательныхъ работъ графа М. М. Сперанскаго въ началѣ XIX вѣка законодательство шло съ такимъ необычайнымъ подъемомъ и быстротой, какъ это имѣло мѣсто въ Совѣщаніи. Первымъ проектомъ Совѣщанія является „Постановленіе Временнаго Правительства о производствѣ выборовъ гласныхъ городскихъ думъ и объ участковыхъ городскихъ управленіяхъ" 15 апрѣля 1917 г. (Собр. Узак. и Распор. Правит. № 95, ст. 529).

Избирательное право, по Постановленію 15 апрѣля 1917 г., принадлежитъ „россійскимъ гражданамъ обоего пола, всѣхъ національностей и вѣроисповѣданій, достигшихъ ко времени со-

ставленія избирательныхъ списковъ 20 лѣтъ, если они во время составленія избирательныхъ списковъ проживаютъ въ данномъ городѣ, либо имѣютъ въ городѣ домашнее обзаведеніе, или состоятъ тамъ на службѣ, или же имѣютъ иныя, связанныя съ городомъ, опредѣленныя занятія. Лица, состоящія на военной службѣ, принимаютъ участіе въ выборахъ на общихъ основаніяхъ“ (ст. 3).

Это—основное начало, опредѣляющее кругъ тѣхъ лицъ, которыя пользуются правомъ участія въ выборахъ. Личныя ограниченія правъ касаются приговоренныхъ судомъ къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія, или же осужденныхъ судомъ за такъ называемыя порочащія преступленія (кража, мошенничество, подлогъ и т. п.) и преступныя дѣянія противъ избирательнаго права. Лишеніе ихъ избирательныхъ правъ не безсрочно, однако, оно распространяется на срокъ отбыванія ими наказанія и затѣмъ остается въ силѣ въ теченіе 3 лѣтъ со времени отбытія наказанія. Кромѣ того, устраняются отъ выборовъ монашествующіе и признанные въ установленномъ порядкѣ безумными, сумасшедшими и глухонѣмыми.

Между изложенными опредѣленіями избирательнаго права и тѣми опредѣленіями, которыя сперва намѣчало Совѣщаніе, есть въ нѣкоторыхъ частяхъ весьма существенная разница. Прежде всего, возрастъ избирателя Временное Правительство понизило съ 21 года до

20 лѣтъ. Совѣщаніе стояло на той точкѣ зрѣнія, что лицо, не достигшее гражданскаго совершеннолѣтія и не имѣющее полноты гражданской дѣеспособности, не можетъ имѣть политическихъ и муниципальныхъ избирательныхъ правъ. Далѣе, Совѣщаніе намѣчало, кромѣ связи избирателя съ даннымъ городомъ (проживаніе), определить также срокъ въ 3 мѣсяца для владѣнія имуществомъ и т. п., какъ цензъ осѣдлости, свидѣтельствующій о связи даннаго лица съ мѣстомъ выборовъ; при наличности его лицо, случайно отлучившееся изъ города во время составленія избирательнаго списка, но въ городѣ проживающее постоянно и имѣющее тамъ домообзаведеніе, не лишается избирательнаго права. Въ общемъ, это и приняло Временное Правительство съ нѣкоторымъ ограниченіемъ. Совѣщаніе полагало, что связь лица съ городомъ является столь же необходимымъ условіемъ при мѣстныхъ выборахъ, какъ и подданство при выборахъ государственныхъ.

Но самое главное различіе между проектомъ Совѣщанія и постановленіемъ 15 апрѣля заключается въ предоставленіи избирательнаго права лицамъ, состоящимъ на военной службѣ. По проекту Совѣщанія, военнослужащіе (солдаты, матросы, офицеры и т. п.) „пользуются правомъ участія въ выборахъ гласныхъ по мѣсту внесенія ихъ въ призывные списки или поступленія на военную службу“, причемъ, „въ случаѣ невозможности, по условіямъ военной службы, лично участвовать въ выборахъ, (они) мо-

гутъ передовѣрять право на участіе лицамъ, занесеннымъ въ избирательные по городу списки, путемъ выдачи довѣренности".

Ограниченіе это было сдѣлано въ согласіи съ началомъ связанности даннаго лица съ городомъ; кромѣ того, Совѣщаніе указывало на ту опасность, которая можетъ грозить городамъ съ большими гарнизонами, гдѣ солдаты численностью нерѣдко превосходятъ избирателей гражданскаго населенія. Напримѣръ, въ Царскомъ Селѣ на 30.000 гарнизона приходится, приблизительно, около 6000 гражданскихъ избирателей. То же наблюдается и въ рядѣ другихъ городовъ, не говоря уже о всей прифронтовой полосѣ, гдѣ стянуты огромныя массы войскъ. Временное Правительство встало на иную точку зрѣнія. Считаясь съ той политической ролью, какая нынѣ принадлежитъ войскамъ, оно сочло необходимымъ предоставить имъ избирательныя права въ органы самоуправленія на совершенно одинаковыхъ основаніяхъ съ прочими гражданами, т. е. по мѣсту нахожденія ко времени составленія избирательнаго списка. Не приходится, конечно, закрывать глаза передъ тѣмъ, что въ рядѣ городовъ могутъ быть при этомъ злоупотребленія. Дѣло руководителей и партій выяснять воинскимъ частямъ, что съ ихъ стороны требуется особая сознательность въ пользованіи столь широко (какъ нигдѣ въ мірѣ) предоставленнымъ имъ правомъ.

Какъ мы сказали выше, всякія ограниченія по выборамъ для разныхъ національностей

(евреи, поляки и т. п.) отнынѣ отмѣняются. Это позорное для государства и унизительное прежде всего для тѣхъ, кого якобы охраняли отъ „засилья“ инородцевъ, клеймо стерто, и необходимо, чтобы всѣ граждане, безъ различія національностей и вѣроисповѣданій слили свои силы для работы въ общемъ, для всѣхъ одинаково важномъ, дѣлѣ городского благоустройства.

Правила 15 апрѣля предоставляютъ, наконецъ, женщинамъ право выбирать гласныхъ и право быть гласными на одинаковыхъ съ мужчинами основаніяхъ. И это давно уже необходимо было сдѣлать—по примѣру ряда передовыхъ странъ, гдѣ женщинамъ давно даны избирательныя права въ муниципальныхъ (городскихъ) выборахъ.

Переходя теперь къ порядку выборовъ, принятыхъ Постановленіемъ 15 апрѣля 1917 г., надо сказать, что и здѣсь сдѣланъ не менѣе крупный шагъ, чѣмъ въ опредѣленіи условій избирательнаго права. Отъ упрощенной баллотировки гласныхъ шарами сдѣланъ рѣзкій переходъ къ пропорціональнымъ выборамъ по системѣ „связанныхъ“ или „твердыхъ“ (заранѣе до выборовъ подаваемыхъ) списковъ, причемъ ничего въ такомъ спискѣ избиратель измѣнять не можетъ, онъ долженъ голосовать за весь списокъ въ цѣломъ и за всѣхъ помѣщенныхъ тамъ лицъ; такимъ образомъ, избиратель, его усмотрѣніе; выборъ „связанъ“ спискомъ.

Постановленіе 15 апрѣля опредѣляетъ, что не позднѣе десяти дней до производства вы-

боровъ избирателямъ, въ количествѣ не меньшемъ $1/2$ подлежащихъ избранію гласныхъ, предоставляется заявлять городскому головѣ списки предлагаемыхъ къ баллотировкѣ кандидатовъ въ гласные. Списки нумеруются въ порядкѣ ихъ поступленія и объявляются во всеобщее свѣдѣніе не позднѣе 7 дней до выборовъ. Зыборы производятся путемъ указанія въ бюллетенѣ № списка, причемъ каждый избиратель можетъ голосовать только за одинъ списокъ закрытой подачей голосовъ. Каждый избиратель имѣетъ лишь одинъ голосъ.

Весь городъ, въ цѣломъ, сразу голосуетъ за одни и тѣ же списки: „каждое городское поселеніе составляетъ одинъ избирательный округъ, хотя бы округъ этотъ и былъ подраздѣленъ, для удобства подачи голосовъ, на отдѣльные избирательные участки. Единство избирательнаго округа есть прямой выводъ изъ пропорціональнаго представительства. Всякая „избирательная геометрія“, какъ говорятъ, или дѣленіе города на болѣе или менѣе произвольные самостоятельные избирательные округа, ведетъ къ болѣе или менѣе случайному распредѣленію избирателей. Можетъ случиться, что та или другая группа или группы, имѣющія всѣ основанія расчитывать провести своихъ кандидатовъ при единствѣ избирательнаго округа, при раздѣленіи его на участки ни въ одномъ изъ нихъ не окажутся настолько многочисленными, чтобы провести хотя бы одного своего кандидата въ гласные.

Что касается наиболѣе важнаго при пропорціональномъ представительствѣ вопроса о распредѣленіи числа гласныхъ между партіями или группами, то сущность принятой Постановленіемъ 15 апрѣля системы состоитъ въ слѣдующемъ. Число гласныхъ распредѣляется въ соотвѣтствіи, пропорціонально, числу голосовъ, поданныхъ избирателями за каждый списокъ. Для этой цѣли общее число гласныхъ, подлежащихъ избранію, множится на число поданныхъ за данный списокъ голосовъ и дѣлится на число голосовъ, поданныхъ за всѣ списки. Полученное такимъ образомъ частное опредѣляетъ количество гласныхъ, избранныхъ по данному списку. Избранными же внутри списка считаются кандидаты въ порядкѣ ихъ записи. Если, напримѣръ, число гласныхъ, подлежащихъ избранію,—30, количество голосовъ, поданныхъ за списокъ № 1, равно 1712, а за всѣ списки (10) въ общей сложности подано 4704 голосовъ, то число гласныхъ, приходящихся на данный списокъ, будетъ $\frac{30 \times 1712}{4.704} = 10{,}92$, такимъ образомъ, 10 первыхъ, въ порядкѣ записи по списку, кандидатовъ считаются избранными въ гласные.

Но при такомъ приблизительномъ опредѣленіи числа гласныхъ недоборъ ихъ является почти постояннымъ. Постановленіе 15 апрѣля предусматриваетъ это и разрѣшаетъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что „недостающее число гласныхъ распредѣляется между списками, коимъ

соотвѣтствуютъ наибольшія дроби", полученныя при вычисленіи числа гласныхъ, приходящихся на каждый списокъ.

Однако, недоборъ можетъ случиться и по другимъ причинамъ. Можетъ быть такъ: на списокъ придется больше гласныхъ, чѣмъ означено въ немъ кандидатовъ. Въ такомъ случаѣ недостающее число гласныхъ распредѣляется между всѣми остальными списками на тѣхъ же основаніяхъ, что и въ первомъ случаѣ.

Избирательную формулу по принятому расчету можно выразить въ слѣдующемъ видѣ: число гласныхъ, приходящихся на данный списокъ, во столько разъ меньше общаго числа гласныхъ, подлежащихъ избранію, во сколько разъ число голосовъ, поданныхъ за данный списокъ, меньше общей суммы голосовъ, поданныхъ за всѣ списки [1]).

Эта формула, будучи весьма точной по результатамъ, представляется въ смыслѣ техники выборовъ наиболѣе простой, ясной и понятной.

Принятый здѣсь порядокъ, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями, установленъ конституціей 1888 г. въ Сербіи при выборахъ въ скупщину.

Обращаясь теперь къ разсмотрѣнію избирательной системы, принятой Постановленіемъ

---

[1]) Если обозначить первый членъ этой пропорціи X, число гласныхъ, подлежащихъ избранію, черезъ D, число голосовъ, поданныхъ за данный списокъ, черезъ V и общую сумму голосовъ за всѣ списки черезъ S, то пропорцію можно выразить такъ: $X : D = V : S$, а общую формулу опредѣленія числа гласныхъ для каждаго списка такъ: $X = \frac{D \times V}{S}$.

15 апрѣля, нельзя прежде всего не отмѣтить, что начала, на которыхъ она основана, совершенно противоположны какъ началамъ Городового Положенія 1892 г., такъ и началамъ разобранныхъ выше проектовъ. Въ то время, какъ всѣ они исходятъ изъ реальной системы представительства, представительства интересовъ (по налогу или имуществу), а не гражданъ, — система, принятая Постановленіемъ 15 апрѣля, является демократической системой представительства гражданъ. Демократическій духъ насквозь пронизываетъ опредѣленіе условій избирательнаго права. Избирательное право всеобще, такъ какъ въ немъ нѣтъ групповыхъ признаковъ избирательной способности ни по имущественному цензу, ни по цензу образованія, ни по цензу осѣдлости, ни по полу, ни по вѣроисповѣданію, ни по національности избирателей. Оставлена одна связанность избирателя съ мѣстомъ выборовъ, долженствующая, какъ я уже сказалъ, имѣть то же значеніе, что подданство при общегосударсгвенныхъ выборахъ. Опредѣленіе избирательной способности производится только по признаку личной дѣеспособности, и въ этомъ отношеніи возрастъ пониженъ, по сравненію съ Городовымъ Положеніемъ 1892 г., съ 25 лѣтъ до 20; значительно сокращенъ перечень отрицательныхъ условій, т. е. условій, при которыхъ лицо не имѣетъ права голоса на выборахъ. Лишены избирательныхъ правъ юридическія лица (общества, компаніи, товарищества),

такъ какъ излагаемая система основана на представительствѣ лицъ, а не имущественныхъ соединеній и товариществъ.

Выборы, далѣе,—равные, такъ какъ всякій избиратель имѣетъ только одинъ голосъ, и значеніе этого голоса равнозначуще всякому другому голосу, такъ какъ нѣтъ дѣленія избирателей на куріи.

Наконецъ, и два остальныхъ начала демократизма—тайна голосованія и прямое избраніе гласныхъ—приняты описываемой системой.

Такимъ образомъ, въ опредѣленіи условій избирательнаго права Постановленіе 15 апрѣля вводитъ едва ли ни самыя демократическія на всемъ земномъ шарѣ начала муниципальныхъ, городскихъ, выборовъ.

До сихъ поръ мы говорили объ активномъ избирательномъ правѣ, т. е. о правѣ выбирать гласныхъ въ городскія думы по Правиламъ 15 апрѣля 1917 г. Что касается пассивнаго избирательнаго права, т. е. права быть избраннымъ въ гласные, то оно этими правилами установлено болѣе широко, чѣмъ активное: выбирать можно и тѣхъ, кто живетъ въ другомъ городѣ, кто въ избирательные списки не внесенъ. Предполагается, что сами избиратели лучше знаютъ, кого имъ выбрать своимъ представителемъ—мѣстнаго жителя или немѣстнаго. И въ этомъ отношеніи мы пошли дальше остальныхъ европейскихъ государствъ. Тамъ, какъ правило, кругъ избирателей шире того круга

лицъ, которыхъ можно выбирать въ гласны
У насъ же наоборотъ.

Такимъ образомъ, Правила 15 апрѣля 1917 широко—такъ широко, какъ нигдѣ въ мірѣ— распахиваютъ двери городского самоуправлен передъ демократіей. Передъ нею открываетс большой просторъ для творческой работы в интересахъ всего городского населенія, и, прежд всего, трудящихся массъ. Работа городскихъ са моуправленій прежняго состава во многом должна быть въ корнѣ измѣнена; должна быт измѣнена, какъ принято говорить, вся муници пальная политика городскихъ самоуправлені

Въ городскихъ самоуправленіяхъ и окол нихъ должна сплотиться отнынѣ городская де мократія, должна организоваться народная власт на мѣстахъ, ибо и самыя права городскихъ са моуправленій теперь значительно расширен Имъ предоставляется нынѣ свободно и самосто ятельно, въ предѣлахъ общаго закона, вести н только хозяйственныя дѣла, но и быть органам государственнаго управленія въ городахъ. Так вся охрана — милиція — по закону 17 апрѣл 1917 г. возлагается на городскія самоуправле нія. Расширены закономъ 9 іюня 1917 г. и вс другія права ихъ.

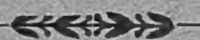
Въ крупныхъ городахъ, съ населеніемъ н менѣе 150 тысячъ жителей, городскимъ думам предоставляется организовать — для удобств управленія отдѣльными частями города — так называемыя районныя думы, въ помощь цен тральной городской думѣ. На эти районны

думы придется возложить, главнымъ образомъ, заботы по продовольствію населенія, по мѣстному благоустройству и т. д. Съ помощью этихъ районныхъ думъ центральная городская дума получитъ возможность лучше знать всѣ мѣстныя нужды и полнѣе ихъ удовлетворить, не по-чиновничьи управлять изъ центра, а опираясь на выборные органы.

Законъ 15 апрѣля 1917 г. требуетъ, чтобы выборы городскихъ думъ по новымъ правиламъ были произведены незамедлительно. Черезъ нѣсколько мѣсяцевъ, къ осени, уже повсюду должны будутъ образоваться новыя городскія самоуправленія, въ демократическомъ составѣ. Этимъ побѣда демократіи получитъ прочное закрѣпленіе, въ лицѣ городскихъ самоуправленій въ городахъ и земскихъ самоуправленій въ деревняхъ, она получитъ прочный оплотъ народной власти. Возвращеніе старой власти станетъ тогда безусловно и окончательно невозможнымъ. Скорѣе же за работу!

Типографія О. В. Эттингеръ, Б. Сампсоньевскій пр., 61.

	Цѣна.
Изъ серіи: „Библіотека мѣстнаго самоуправленія“.	
Б. Веселовскій. Волостное земство	— к.
Н. Ленскій. Милиція	— »
Изъ серіи: „Война и миръ“.	
Каппа, съ пред. Лабріола. Къ русскимъ братьямъ! .	— »
Масарикъ. Чего ждутъ отъ мира чехи?	— »
П. Люблинскій. Гарантіи прочнаго мира	— »
Изъ серіи: „Чего хотятъ народы Россіи?“	
С. Дубновъ. Чего хотятъ евреи.	— »
Ф. Конъ. Чего хотятъ поляки	— »
Н. Янушкевичъ. Чего хотятъ литовцы	— »
Изъ серіи: „Историческая Библіотека“.	
Б. Александровъ. Декабристы	— »
А. Заозерскій. Народное хозяйство старой и новой Россіи	— »
— Крѣпостное право въ Россіи	— »
— Освобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной неволи. .	— »
В. Кунъ. Русское дворянство	— »
П. Любомирскій. Сектантство въ Россіи	— »
— Расколъ въ русской церкви и старообрядчество. .	— »
— Смутное время Московскаго Государства	— »
— Александръ III	— »
М. Поліевктовъ. Армія, самодержавіе и революція. .	— »
— Международная жизнь Россіи въ XIX и XX в. .	— »
— Земская работа и политическая борьба	— »
— Земское самоуправленіе послѣ освобожденія крестьянъ	— »
А. Прѣсняковъ. Самодержавная власть въ Россіи . .	— »
Б. Романовъ. Александръ I	— »
— Александръ II	— »
П. Садиковъ. Народная Воля	— »
— Народничество русской интеллигенціи	— »
С. Черновъ. Николай I	— »
— Русская Имперія, ея составъ и происхожденіе . .	— »
— Западная Русь, Литва и Польша	— »
Юшковъ. Церковь въ Государствѣ	— »

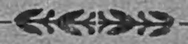


Общедоступная библіотека

„Задачи Свободной Россіи“.

Вышли изъ печати:

	Цѣна.
Э. Вандервельде. Русскій солдатъ, братъ мой, спаси Бельгію!	— р. 35 к.
Б. Веселовскій. Самоуправленіе и демократія	— » 35 »
Н. Казминъ. Правительство въ свободныхъ государствахъ	— » 35 »
М. Лазерсонъ. Войны и международная политика	— » 35 »
Г. Линдовъ. Дѣтскій трудъ	— » 35 »
П. Люблинскій, проф. Неприкосновенность личности	— » 35 »
Де-Манъ. Рѣчь бельгійскаго соціалиста Волынцамъ	— » 20 »
М. Нахимсонъ (Spectator). Что такое имперіализмъ.	— » 35 »
— Имперіализмъ и соціализмъ	— » — »
Ольстонъ, съ предисл. и примѣч. Я. Магазинера. Конституціи	1 » 25 »
К. Пажитновъ. 8-часовой рабочій день; его культурное значеніе	— » 35 »
— Примирительныя камеры и третейскій судъ	— » 35 »
А. Прѣсняковъ. Народная власть и народное право въ историч. жизни Россіи	— » — »
Н. Розенталь. Историческій очеркъ партіи Народной Свободы	— » 35 »
А. Саккетти. Учредительное Собраніе и основные законы государства	— » 35 »
— Что такое политическая свобода	— » 35 »
Н. Тоцкій. Реформа городского самоуправленія	— » 35 »
М. Туганъ-Барановскій. Русская революція и соціализмъ	— » 35 »
— Проповѣдникъ національзація земли	— » 35 »



17.06.05.